

A MEDIO CAMINO



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

uqbar
EDITORES

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION CIEPLAN



EDITORES

Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NIVEL, PROGRESIVIDAD Y COMPONENTES

Patricio Meller y Bernardo Lara

Introducción: lógica del gasto social

¿Por qué preocuparnos del gasto social (GS)?, ¿por qué es importante?, ¿qué está haciendo América Latina en la materia y qué resultados ha obtenido?, ¿provoca cambios en las condiciones de vida de los latinoamericanos más pobres?, ¿mejora la distribución del ingreso?

América Latina tiene fuertes índices de pobreza. Según CEPAL (2006), el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza supera el 35% de la población y el porcentaje de indigentes está sobre el 10%. Además, América Latina es la región con mayores desigualdades sociales existentes en el mundo: la mayoría de los países latinoamericanos tiene coeficientes Gini mayores a 0,5. Aunque el sistema de financiamiento a través de impuestos puede ser fundamental en pos de una mejor distribución del ingreso (ver Marcel y Rivera 2009), se abordará específicamente el GS, puesto que en los países latinoamericanos parece ser la forma más eficiente de redistribución (por ejemplo, ver Engel et al. 1999).

La situación aflictiva de los más pobres y la desigualdad de ingreso son áreas en donde el GS puede tener un rol importante. En primer lugar, una buena focalización puede lograr que los deciles más pobres logren alcanzar ciertos mínimos sociales, lo que contribuye, por ejemplo, a que se reduzca la población que vive bajo la línea de la pobreza. En segundo lugar, la desigualdad de ingreso va usualmente acompañada por desigualdad en las oportunidades y en la calidad de servicios sociales como educación y salud. Es por ello que el GS puede ayudar al objetivo de igualar las oportunidades y la calidad de los servicios a través de la población.

Por otra parte, no basta con tener niveles relativamente elevados de GS, también cabe examinar si los países latinoamericanos lo están utilizando de manera eficiente, pues el GS debe estar presente cuando más se lo necesite

(procíclico o contracíclico) y donde más se lo necesite (progresivo o regresivo). Además, cabe plantearse cuál es la forma correcta de utilizar el GS, puesto que puede ser utilizado de manera netamente asistencialista, provocando una dependencia del Estado por parte del individuo, o puede canalizarse para generar capacidades en las personas como, por ejemplo, ayudar a su inserción en el mercado laboral.

A continuación, en la siguiente sección, analizaremos los niveles latinoamericanos de GS y su relación con el ingreso per cápita. Luego, en la segunda sección veremos si el GS está ayudando en temas redistributivos y si está actuando de manera focalizada. El análisis de la relación entre los ciclos económicos y el GS en América Latina es realizado en la tercera sección. La sección cuarta está dedicada a revisar los diferentes componentes del GS, mientras que la quinta sección se aboca a sugerir una tipología de países latinoamericanos. Las conclusiones constituyen la sección final.

1. Nivel del gasto social en América Latina

Debido a sus numerosas urgencias sociales, se esperaría que los países de América Latina tuvieran, en general, relativamente altos niveles de GS; adicionalmente, se requiere mejorar la calidad de los servicios básicos y reducir la desigual distribución de ingresos. Por otra parte, los países latinoamericanos cuentan con un ingreso per cápita relativamente bajo y con una estructura tributaria que no les permite canalizar una cantidad importante de recursos a partir del GS. A medida que aumente el ingreso per cápita, presumiblemente podría aumentar el GS. Por ello, veamos el tipo de relación existente entre el nivel de GS y el ingreso per cápita.

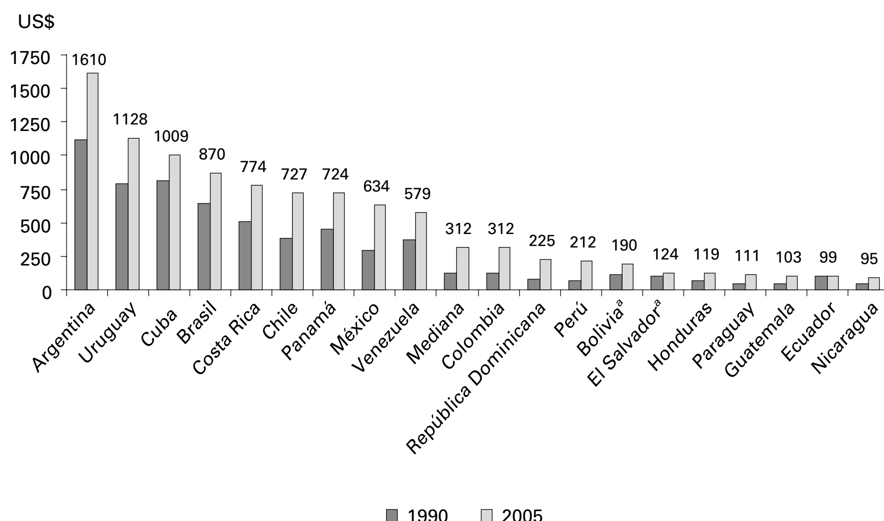
En el Gráfico Nº 1 se puede observar cómo han cambiado, entre los años 1990 y 2005, los niveles de GS per cápita para los diferentes países de la región. Todos los países latinoamericanos aumentaron de manera importante su GS per cápita. Además, en general tiende a mantenerse el mismo orden de países (según nivel de GS per cápita) que en el año 1990.[1]

Se observa un grupo de países que cuenta, en el año 2005, con un gasto social per cápita sobre los US$ 800: Argentina, Uruguay, Chile, Cuba y Brasil. En tanto, hay otro grupo con un GS per cápita inferior a los US$ 200 dólares: Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador y Nicaragua.

[1] El coeficiente de correlación de ranking de los países latinoamericanos para 1990 y 2005 es de 0,94.

En breve, en cuanto al GS per cápita hay fuertes diferencias dentro de la región, las cuales estarían asociadas al ingreso per cápita de los países.

Gráfico Nº 1
GASTO SOCIAL (GS) PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA (1990 Y 2005)
(US$-PPP-Año 2000)



a: Dato correspondiente al año 1995.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Para evitar el efecto directo de los mayores niveles monetarios del ingreso per cápita, consideremos el GS como porcentaje del PIB. La mediana para América Latina de GS como porcentaje del PIB en el año 2005 es de 11,5%. Sin embargo, se aprecia gran varianza en este indicador: el GS fluctúa entre 5% y 23% del PIB.

Examinando econométricamente la relación entre el GS per cápita y el GS en el PIB de los países latinoamericanos, se observa una relación positiva. En general, aumentos en el GS per cápita están asociados a aumentos en la participación del GS en el PIB. Empíricamente, un alza del GS per cápita de US$ 1.000, significa un alza de 5,5 puntos del GS como porcentaje del PIB (año 2005).

A continuación examinaremos la relación existente en América Latina entre el GS per cápita y el ingreso per cápita. Para esto utilizamos los datos de GS per cápita y PIB per cápita de países seleccionados[2] entre los años 1980 y 2005.

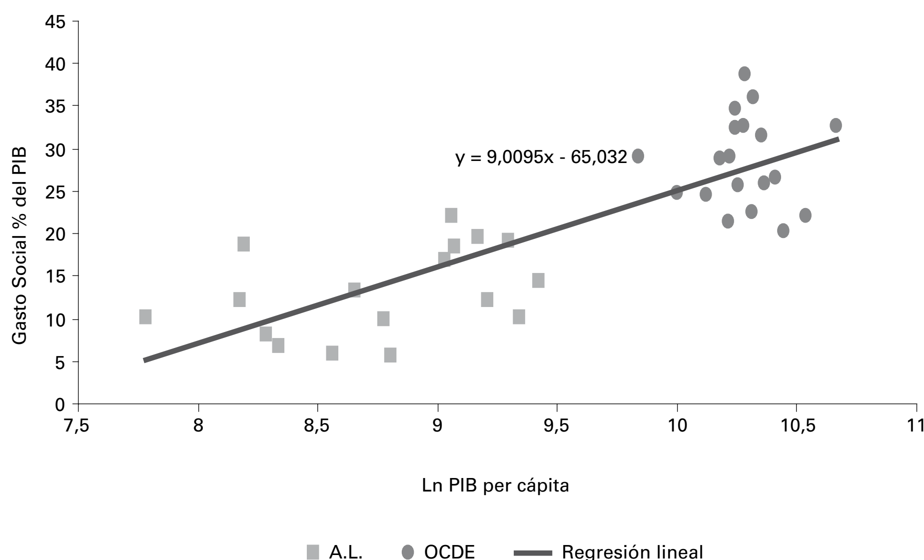
---

[2] Estos datos corresponden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La elasticidad entre GS y PIB per cápita es cercana a 1,5. Lo anterior significa que un aumento del 10% en el PIB per cápita generaría un incremento del 15%[3] en el GS per cápita.

En una perspectiva más global, veamos cómo son los niveles de GS en América Latina en relación a los países de la OCDE. En el Gráfico Nº 2 resulta evidente que los países latinoamericanos tienden a agruparse en la parte inferior izquierda, lo que revela un bajo PIB per cápita y bajo GS, mientras que los de la OCDE[4] lo hacen en la parte superior derecha (Gráfico Nº 2). Suponiendo que América Latina va a imitar el patrón de GS de la OCDE, es posible estimar su evolución intertemporal. El resultado de la regresión (semilogarítmica) implica que si la mediana del PIB per cápita en América Latina (año 2003) de alrededor de US$ 5.000 sube en US$ 1.000, entonces aumentaría en 1,57 puntos porcentuales del PIB la participación del GS.

Gráfico Nº 2
PIB PER CÁPITA Y GASTO SOCIAL (% PIB) PARA AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(Año 2003)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y OCDE.

Este tipo de resultados corrobora la llamada «paradoja de Robin Hood» (Lindert 2004): los países con mayores problemas sociales destinan relativamente

[3] El resultado varía entre 1,45 y 1,70 al usar diferentes períodos.
[4] En este documento, el GS en la OCDE incluye el gasto público en educación.

un menor monto de recursos al GS. ¿Qué es lo que impulsa el incremento de niveles de GS a medida que aumenta el ingreso per cápita?, ¿es solo la disponibilidad de mayores holguras por parte de los gobiernos? Pero, ¿por qué esto no se traduce en disminuciones de impuestos y recaudación fiscal?

Para efectos comparativos, centremos el análisis alrededor del año 2004-2005. Se observa que el GS en los países de América Latina alcanza en su conjunto alrededor de 11,5%[5] del PIB (considerando la mediana). Esta cifra representa solo el 44% del GS de los países de la OCDE, cuyo GS se ubica en torno al 26,5%[6] (excluyendo a México) en el año 2003 (OECD 2007). Evidentemente, el nivel de gasto social en América Latina resulta relativamente bajo comparado con la OCDE.[7]

Dado que el nivel del ingreso per cápita influye sobre el nivel de GS, no resultaría adecuada la comparación en tiempo presente de los GS entre grupos de países con niveles de desarrollo muy diferentes. Por lo tanto, una manera más apropiada de efectuar este análisis es comparar la situación actual latinoamericana con la de los países de la OCDE en diferentes épocas, cuando estos últimos tenían niveles de ingreso per cápita más similares a los que actualmente tiene América Latina. Para ello, compararemos el GS, como porcentaje del PIB, de América Latina en el año 2005, con el GS de la OCDE de los años 1980, 1991 y 2003.

En el Gráfico Nº 3 se puede observar que existe una distancia importante y creciente a través del tiempo entre el gasto social en América Latina y la OCDE para los tres años: 1980, 1991 y 2005. Lo anterior expone que la mediana de América Latina aún no llega ni siquiera al 50% que tenía la OCDE (mediana) hace más de 25 años.

Veamos ahora estos diferenciales relativos de GS a nivel desagregado de países latinoamericanos. (i) Solo Argentina, Bolivia y Brasil tienen un GS (% PIB) con una brecha menor a 5 puntos del PIB, con respecto a la OCDE en el año 1980. (ii) Un segundo grupo lo constituyen Uruguay, Costa Rica y Colombia. Ellos tienen un diferencial de GS con respecto a la OCDE de 1980, mayor al 5%, pero menor al 10%. (iii) Por último, la gran mayoría de los países latinoamericanos está definitivamente alejado de los niveles de GS (% PIB) de la OCDE: Chile, Venezuela, Honduras, Nicaragua, México, Perú, Paraguay, Guatemala, Ecuador y El Salvador. Estos países ya presentan brechas mayores al 10% con la OCDE de 1980.

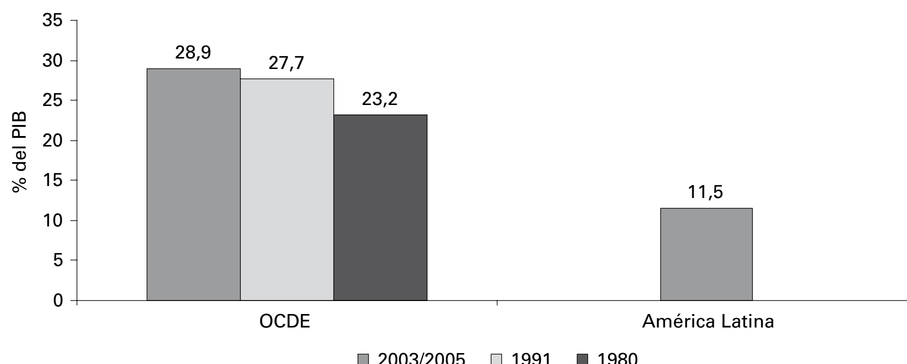
---

5 Considerando en el caso de Argentina el gasto del gobierno central y en Brasil el gasto del gobierno central más el gasto del gobierno estatal y municipal.

6 Número equivalente a la mediana del gasto público social en la OCDE.

7 Entre las posibles razones para esto se encuentra la baja carga impositiva de Latinoamérica comparada con la OCDE.

Gráfico Nº 3
COMPARACIÓN DE MEDIANAS DE GASTO SOCIAL (% PIB)
PARA AMÉRICA LATINA (2005) Y LA OCDE (1980,1991 Y 2003)



Fuente: elaboración propia sobre las bases de datos de OCDE, UNESCO y CEPAL.

2. Revisión de la progresividad del gasto social en América Latina

En la sección anterior vimos que los niveles de GS en América Latina son relativamente bajos, pero además existe la posibilidad de que sean ineficientemente utilizados. La progresividad del GS resulta esencial para la efectividad en su impacto.[8] La misión principal del GS es ayudar justamente a los grupos con las mayores necesidades sociales y que no logran acceder a través del mercado a los servicios básicos de calidad. Además, el GS pudiese tener como fin generar una mejor distribución del ingreso.[9] Es habitual que se evalúe el gasto social sobre la base de su incidencia distributiva[10] (Marcel y Rivera 2009).

Los estudios en cuanto a la progresividad del GS concluyen que este es moderadamente redistributivo (CEPAL 2007; Banco Mundial 2004). En términos generales, los mayores grados de focalización (en los más pobres) en América Latina se observan en el gasto en educación primaria y en salud.[11] En

8 El GS en transferencias en el conjunto de los países de la OCDE es progresivo. Los países relativamente más progresivos en la OCDE son: Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca e Inglaterra. Caso contrario lo presentan Turquía, Grecia y Portugal, pues en ellos las transferencias son regresivas.

9 Este objetivo adquiere aun mayor importancia bajo un esquema de una política tributaria regresiva.

10 Ver, por ejemplo, *Panorama social 2007* (CEPAL 2007).

11 La progresividad del gasto en salud es el resultado de la importancia que han adquirido los gastos en servicios de carácter preventivo o de primeros auxilios y ambulatorios dirigidos a los sectores más pobres (CEPAL 2007).

contraste, el gasto en educación superior y pensiones se concentra en el quintil más rico de la población y constituye el GS más regresivo.

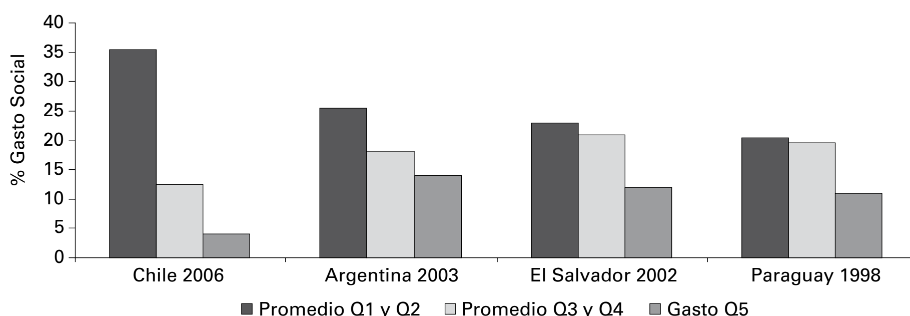
A continuación se propone un análisis simple que permite una distinción entre países «progresivos» y «regresivos». El ejercicio consiste en comparar el porcentaje acumulado de GS que se concentra en los quintiles de la clase baja, media y alta. Los gráficos Nº 4 y Nº 5 presentan el porcentaje de GS por quintil según grupos de ingreso (Q1 y Q2; Q3 y Q4; Q5), organizados por países según la progresividad o regresividad de su GS.[12] En ellos, es posible identificar lo siguiente:

- En los países definidos como «progresivos», el quintil más rico nunca obtiene más del 15% del GS.
- En los países «regresivos», el quintil más rico siempre obtiene más del GS que lo que obtendría en una distribución pareja (20%).
- En los países «progresivos», los quintiles pobres están mejor de como estarían con una distribución pareja (20%).
- En la mayoría de los países «regresivos», el quintil más rico obtiene más de un cuarto del GS.
- En general, los quintiles de la clase media, correspondientes a los quintiles 3 y 4, obtienen entre un 15% y un 20% del GS total.

Gráfico Nº 4

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS PAÍSES
CON FOCALIZACIÓN PROGRESIVA

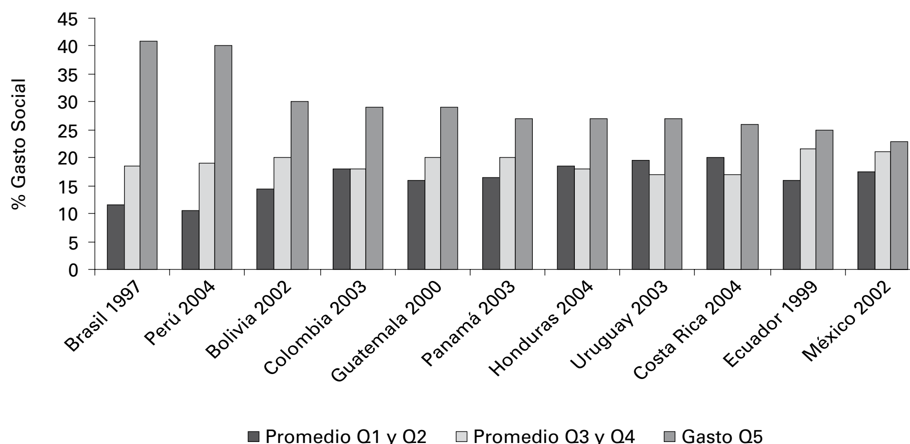
(circa 2002)



Promedio Q1 y Q2: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los dos quintiles más pobres.
Promedio Q3 y Q4: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los quintiles 3 y 4, equivalentes a la clase media.
Gasto Q5: representa la participación, sobre el gasto social total, del quintil más rico.
Fuente: CEPAL (2007).

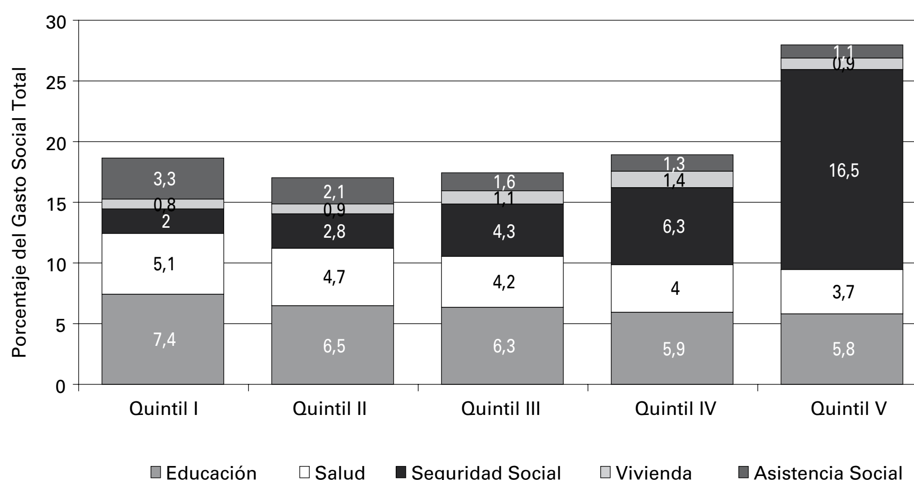
[12] La comparación se hace en términos del promedio per cápita de cada quintil.

Gráfico Nº 5
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS PAÍSES CON FOCALIZACIÓN REGRESIVA
(circa 2002)



Promedio Q1 y Q2: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los dos quintiles más pobres.
Promedio Q3 y Q4: representa el promedio aritmético de las participaciones, sobre el gasto social total, de los quintiles 3 y 4, equivalentes a la clase media.
Gasto Q5: representa la participación, sobre el gasto social total, del quintil más rico.
Fuente: CEPAL (2007).

Gráfico Nº 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN QUINTILES Y COMPONENTES (AMÉRICA LATINA CIRCA 2000)
Gasto social total = 100



Fuente: CEPAL (2007), obtenido a partir del promedio ponderado.

Examinemos ahora la composición del GS a través de los quintiles de ingreso (Gráfico Nº 6). Este gráfico contiene gran cantidad de información: el grado de progresividad general en América Latina, la participación en el gasto de los diferentes componentes, y qué tan progresivo o regresivo es cada uno de ellos. Se proporciona el porcentaje del GS que se destina a cada componente en cada quintil. Se aprecia que la seguridad social tiende a tener una mayor participación en el quintil 5 (mayor ingreso), de allí que resulte altamente regresiva y represente una parte muy importante del GS. Por otra parte, los gastos en educación, salud y asistencia social muestran un comportamiento más progresivo. Por último, el gasto en vivienda parece ser más bien plano a través de los quintiles y con una participación muy pequeña.

La información anterior nos permite inferir que América Latina se está enfocando mucho en el componente más regresivo: la seguridad social.[13] Los otros componentes del GS –educación, salud y asistencia social– tienen un comportamiento relativamente progresivo.

Veamos ahora el efecto redistributivo que tiene el GS. En el Gráfico Nº 7 se puede observar la variación del coeficiente de Gini en países de la OCDE y América Latina ante el efecto de impuestos y GS. A este respecto, la Corporación Andina de Fomento (CAF) señala: «el gasto social presenta un impacto redistributivo mucho mayor que los impuestos. Esto se refleja en una corrección del coeficiente de Gini en más de 5 puntos, cerca de la mitad del efecto de las economías desarrolladas (OCDE)» (CAF 2007:57).

En el caso de la OCDE, vemos que las transferencias sociales desempeñan un papel fundamental en la disminución de la distribución del ingreso. Asimismo, los impuestos también generan una baja del coeficiente de Gini. En total, el coeficiente de Gini decrece gracias a impuestos y transferencias, más de 14 puntos.[14]

Tomemos un ejemplo en el cual la política redistributiva resulta particularmente exitosa: Dinamarca. El coeficiente de Gini danés baja alrededor de 20 puntos, de los cuales 13 se deben al GS y 7 a los impuestos. Esta situación de reducción de la desigualdad es obviamente superior a lo que sucede en Latinoamérica. Pero ahora consideremos el caso de Italia, que es uno de los países de la OCDE que logran una menor redistribución a través de impuestos y transferencias. Italia logra disminuir en alrededor de 10 puntos su Gini, que es mucho más de lo que logra cualquier país latinoamericano. En breve, en los países de la OCDE, los impuestos y las transferencias tienen un papel relevante para reducir la desigualdad de ingresos generada por el mercado. En cambio, ninguno de los países de América Latina logra disminuir, por medio de impuestos y

---

[13] Este componente del GS es regresivo, pues usualmente está atado a los componentes contributivos de los sistemas.

[14] En este caso, los puntos corresponden a las centésimas de variación del coeficiente de Gini.

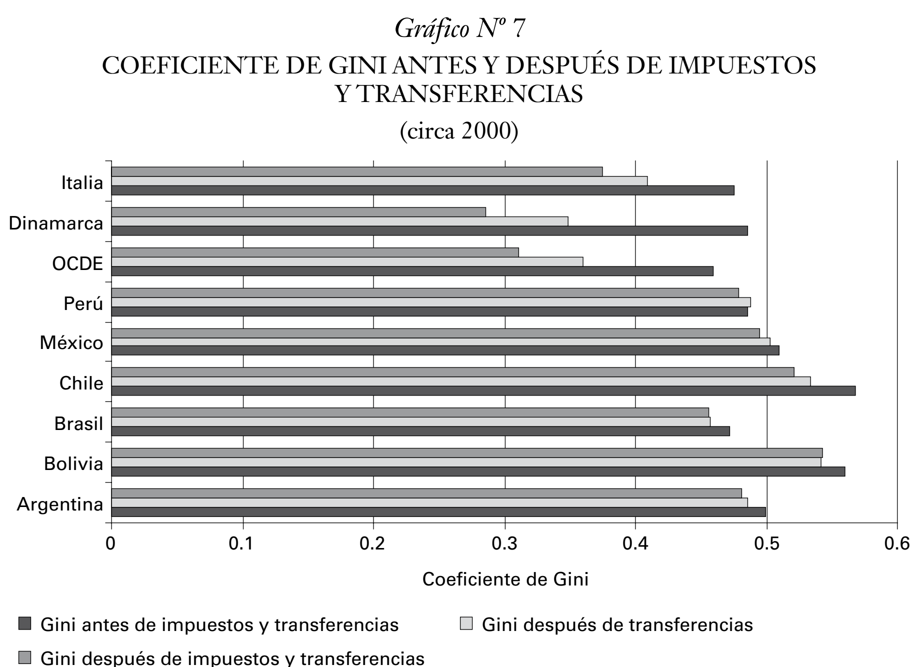
transferencias, más de 5 puntos el coeficiente de Gini. De hecho, Chile resulta ser el país donde mejor funcionan los impuestos y las transferencias como mecanismos de redistribución del ingreso, alcanzando a disminuir solo en 4,6 puntos el coeficiente de Gini.

En general, los países latinoamericanos tienen muchos mejores resultados redistributivos a través del GS que a través de la estructura tributaria. A modo de ejemplo, si calculamos las variaciones del coeficiente de Gini producidas por dichos instrumentos en los países de América Latina incluidos en el Gráfico Nº 7, se puede observar que las transferencias habrían disminuido el coeficiente de Gini en un promedio de 1,4 puntos, mientras que los impuestos solo lo habrían hecho en 0,6 puntos. Esto sugeriría que el GS sería mucho más efectivo que la tributación, en la situación actual, como instrumento de redistribución del ingreso. Sin embargo, dado el ejemplo de la OCDE, hay mucho que mejorar en dichas herramientas redistributivas.

Gráfico Nº 7

COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

(circa 2000)



Fuente: Goñi et al. (2006).

En síntesis, el Gráfico Nº 7 ilustra que como resultado de la acción del mercado hay diferencias reducidas en las desigualdades de ingreso resultantes entre algunos países de la OCDE (Gini cercano a 0,48) y los países latinoamericanos (Gini mayor a 0,50). Sin embargo, ex-post GS e impuestos, los coeficientes de Gini disminuyen significativamente en los países de la OCDE,

lo que no se aprecia en América Latina. En otras palabras, en la OCDE, el gasto social y el mecanismo tributario corrigen de manera considerable la desigualdad de ingresos generada por el mercado; en cambio, en América Latina los impuestos tienen un rol prácticamente nulo y el GS cumple un rol marginal en la reducción de las desigualdades.

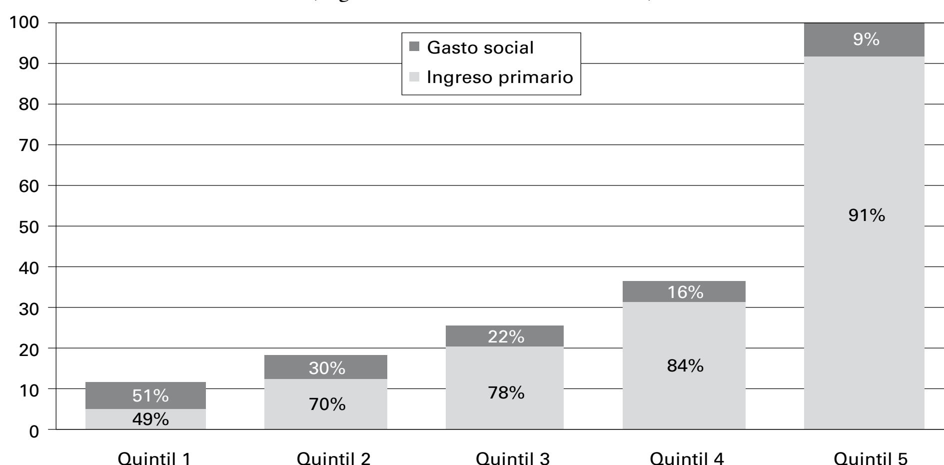
No obstante lo anterior, revisemos brevemente la importancia relativa que tiene el GS en los ingresos de cada quintil. Los ingresos provenientes del GS pueden ser cruciales para satisfacer ciertas urgencias sociales, aun cuando la situación distributiva general quede casi inalterada.

En el Gráfico Nº 8 es posible apreciar el nivel de participación de las transferencias provenientes del GS en el ingreso total de las familias del quintil. Se aprecia que los ingresos provenientes del gasto social representan un porcentaje importante de los ingresos totales para los quintiles más pobres. Por ejemplo, los ingresos del quintil 1 provienen en un 51% del GS. Dichas transferencias ayudan a aliviar en forma significativa la situación aflictiva de los pobres. En la misma línea, el GS representa el 30% de los ingresos del quintil 2 y el 22% del quintil 3; en cambio, para el quintil 5 el GS representa solo un 9%.[15]

Gráfico Nº 8

PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN INGRESOS MONETARIOS EN AMÉRICA LATINA (CIRCA 2000)

(Ingreso total del Quintil V = 100)



Fuente: CEPAL (2007).

[15] Un caso bastante particular es el de Colombia. En ese país, en el 70% más pobre de la población se aprecia un efecto positivo en sus ingresos producto de la política fiscal y el GS. Es así que, en el primer decil incide en un 83% de sus ingresos promedios, en tanto que en el decil 7 incide solo en un 2,7%.

3. El gasto social y el ciclo económico

Los *shocks* externos y los ciclos económicos han representado una dificultad importante en América Latina, pues generan problemas sociales serios: los países responden a las crisis con recortes en el GS y, por el contrario, reaccionan a las bonanzas incrementando en forma desmedida el GS. Un comportamiento de este tipo implica una amplificación del ciclo a través del GS, aunque el problema más grave que produce es que hace decrecer el GS justamente cuando este es más necesario. En general, las familias tienden a vivir situaciones críticas durante las crisis económicas, pues experimentan grandes dificultades, por ejemplo, para encontrar trabajo. Es en dicho contexto cuando la vulnerabilidad de las familias hace necesario un GS que se haga cargo de los problemas producidos por la parte negativa del ciclo económico. A la inversa, en tiempos de crecimiento económico la mayoría de la gente posee un trabajo y, de perderlo, podría encontrar otro.

Para el período post 1990 existe en América Latina una relación positiva entre los ciclos económicos y el GS; i.e., entre la tasa de variación del PIB per cápita y del GS. Suponiendo una relación lineal entre las tasas de variación antes mencionadas, entonces una asociación (lineal) de 1 significaría que el GS sigue exactamente el patrón del ciclo, por lo que no actuaría en el momento adecuado; si fuera cero mostraría que la tasa del GS es totalmente acíclica, por lo que el GS ayudaría a las familias en forma pareja a través del tiempo; un coeficiente de relación lineal de -1 reflejaría un GS perfectamente contracíclico, entonces en efecto el GS ayudaría a las personas a contrarrestar los efectos negativos del ciclo económico.

La estimación econométrica, obtenida para América Latina entre la tasa de variación del PIB per cápita y del GS en el período 1991-2005, es mayor que uno, lo que significa que en los años en que hay un punto de crecimiento del PIB per cápita, el GS per cápita crece aun más que la economía, mientras que en las crisis económicas el GS cae aun más que la economía, dejando desprotegidos a los sectores vulnerables cuando, justamente, están más frágiles.[16] En resumen, las políticas sociales en América Latina tienden a definirse de manera altamente procíclica.

Gran parte del comportamiento procíclico se relaciona con las restricciones presupuestarias que poseen los países latinoamericanos. Lo anterior hace que el GS esté unido al resultado de las políticas de crecimiento a través del efecto de este sobre los ingresos a las arcas fiscales. El escenario observado es de

[16] Esto sin mencionar los efectos macroeconómicos negativos de un GS tan procíclico.

prociclidad del gasto;[17] el GS es procíclico especialmente en educación y salud (CAF 2007; Snyder y Yackovlev 2000).

Veamos más en detalle qué ocurre cuando hay un GS contracíclico y procíclico. Para ello analizaremos los efectos sobre el GS de la contracción económica del año 1999[18] en países contracíciclicos como Bolivia y Chile, y en un grupo de países procíclicos como Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Todos estos países tuvieron una caída del crecimiento en el año 1999; no obstante, los grupos reaccionaron en forma diferente. Bolivia y Chile estaban reduciendo su GS en los años en que tenía un alto crecimiento, pero en 1998, al ser inminente la crisis, subió su GS. Más tarde, la tasa de variación del GS tuvo una trayectoria que pareció no verse afectada por la contracción del año 1999 y la recuperación en el año 2000. Por el contrario, los países procíclicos nombrados anteriormente muestran en el año 1999 una caída notable tanto del PIB per cápita como del GS, para luego recuperarse ambos en el año 2000. Ello evidencia la alta relación entre las tasas de variación. Nuevamente, este comportamiento no es deseable, pues hace que el GS no se utilice cuando más se lo necesita. En otro artículo de este libro (Landerretche 2009) se examina cuáles son los requerimientos macroeconómicos para poder aplicar políticas contracíclicas de GS.

4. Componentes del gasto social

En esta sección nos abocamos a analizar la composición del GS. Los países pueden tener diferentes prioridades de política social y ello pudiera tener consecuencias importantes sobre los resultados del GS.

Primero hay que destacar que de los diversos componentes del GS, el gasto en *pensiones* es el más significativo, representando en promedio dos quintas partes del GS total. Además, como indican Marcel y Rivera: «este es, también, el componente del gasto social que más varía entre los países, fluctuando entre cerca de 1% del PIB en Guatemala y Paraguay y más de 12% del PIB en Brasil y Uruguay» (2008:5). Como se puede ver en el Gráfico Nº 9, el gasto en *seguridad social* tiene una elevada participación relativa en el PIB, mientras que el ítem *vivienda* es el de menor incidencia. En el área *salud*, no hay un gran gasto y tiende a ser relativamente parejo a través de los países. En cambio, *educación* suele ser un componente del GS que logra una relevante participación en el

---

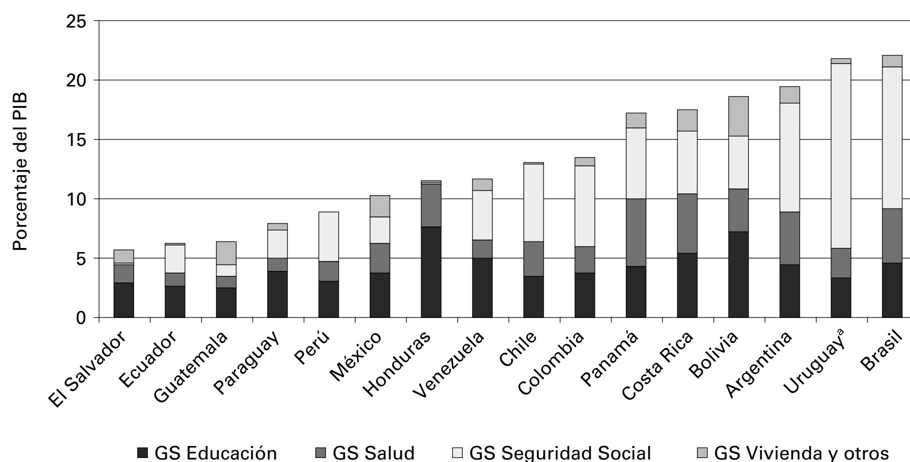
[17] En conclusión, el estudio de CAF (2007) señala: «lamentablemente el gasto social es procíclico, especialmente el gasto en salud y educación» (CAF 2007:292).

[18] El bajo crecimiento de esos años se debe principalmente a las crisis financieras en Asia y Rusia.

PIB. Sin embargo, el alto gasto en seguridad social sigue siendo el más atendible, ya que hay que notar que el gasto en pensiones explica la mayor parte de las diferencias en el peso relativo del GS entre los países de América Latina, así como entre estos y los países desarrollados.

Gráfico Nº 9

GASTO SOCIAL (% DEL PIB) EN EL PERÍODO 2004-2005 SEGÚN SECTORES SOCIALES



Fuente: CEPAL (2007).

En este contexto podemos clasificar los países entre los que dan más prioridad a la seguridad social y los que se enfocan más en la educación. Entre los primeros están Brasil, Uruguay, Argentina, Panamá, Colombia, Chile y Perú. Mientras que los segundos están constituidos por Bolivia, Costa Rica, Venezuela, Honduras, México, Paraguay, Guatemala, Ecuador y El Salvador. Es posible observar que los países con mayores PIB per cápita y GS como porcentaje del PIB tienden a gastar más en seguridad social; en tanto que los más pobres y con menores GS como porcentaje del PIB tienden a gastar más en educación. Por ejemplo, se observa que a pesar de haber un diferencial de 25 puntos porcentuales del PIB en GS total entre Uruguay y El Salvador, estos países destinan una proporción igual de su PIB a educación.

Utilizaremos nuevamente la OCDE (años 1960, 1980 y 2003) para examinar los niveles de los componentes de GS latinoamericano. Aunque pareciera más relevante la comparación con el año 1960, pues en esa época la OCDE tenía niveles de desarrollo más similares a los que muestra América Latina hoy en día.

Se realizará una doble comparación. La primera dice relación con el GS en las áreas de educación y pensiones como porcentaje del PIB. La segunda comparación se basa en comparar cuánto es el porcentaje del GS total que se

destina a cada área. Ello permite verificar si dentro del GS las prioridades son parecidas o diferentes entre América Latina y la OCDE. La importancia del doble ejercicio comparativo es que provee *benchmarks* sobre los niveles de gasto «adecuados» para cada área social.

En los años 1960, 1980 y 2003, en los países de la OCDE el valor mediana del gasto público en educación fue 3,6% (PIB), 5,7% (PIB) y 5,5% (PIB), respectivamente. Se observa que América Latina (valor mediana, 3,8% PIB) para el período 2004-2005 tenía un nivel similar de gasto educacional (% PIB) que el que mostraba la OCDE el año 1960. Pero, cuatro décadas más tarde, el nivel del gasto en educación (% PIB) es relativamente mayor en los países de la OCDE; sin embargo, la distancia entre las medianas de este indicador (entre América Latina y la OCDE) alcanza a 1,6 puntos del PIB. En síntesis, en lo que respecta al gasto público en educación (% PIB), América Latina está más cerca de los niveles de la OCDE que en lo relativo al GS total.

Ahora compararemos los gastos en pensiones de los países de América Latina, con los de los países de la OCDE para los años 1960 y 2003.[19] Este ejercicio es relevante puesto que las pensiones representan gran parte del GS en algunos países latinoamericanos (en especial, en Brasil y Uruguay). El valor de la mediana de GS en pensiones de América Latina es un punto menor al gasto en pensiones de la OCDE del año 1960: 2,6%(PIB) versus 3,6% (PIB), respectivamente. Por cierto, si no se tomaran en cuenta Brasil ni Uruguay, incluso habría una diferencia mayor favorable a la OCDE. Para los años posteriores de la OCDE se produce un aumento considerable del gasto en pensiones (% PIB) en la OCDE respecto de América Latina, a la que incluso ha más que duplicado. Desde niveles algo similares a los de América Latina en el año 1960, la OCDE en la actualidad (2003) gasta más del 8% del PIB en pensiones. Estos aumentos en las diferencias en los porcentajes PIB de pensiones entre América Latina y la OCDE se pueden explicar debido a los mayores niveles de cobertura que hay en la OCDE; además, muchos de los países latinoamericanos realizaron privatizaciones de sus sistemas de previsión social.

Veamos ahora cómo se compone el GS dentro de América Latina en el año 2005, comparado con el de la OCDE en el año 2000. Así podremos apreciar cuáles son las prioridades relativas del GS para cada una de las dos regiones. Para ello se definen tres componentes principales del gasto: pensiones, educación y salud. En América Latina, en el año 2005 el GS se distribuía aproximadamente (país mediana) en 37% para educación, 23% para pensiones y 20% para

[19] La fuente para el año 1960 es Tanzi (2000). En tanto, para el año 2003 se calculó el gasto en pensiones a partir de los gastos sociales desagregados de la OCDE, siendo el gasto en pensiones equivalente a la suma de los gastos en pensiones de edad, invalidez y sobrevivientes.

salud; en la OECD (país mediana), los porcentajes correspondientes son 20% (educación), 30% (pensiones) y 23% (salud).

Es posible observar que entre los años 1990 y 2005, en América Latina hubo un alza considerable en el porcentaje del GS destinado a pensiones. Esto puede haber contribuido a la baja de los porcentajes de educación y salud. En cuanto a la OCDE, resulta interesante notar que su principal prioridad parecen ser las pensiones, luego la salud y después la educación. En tanto, se puede observar que el país mediano de América Latina tiene como prioridad fundamental el gasto en educación, para la cual destina cerca de 15 puntos porcentuales más del GS que los países de la OCDE. En cambio, el mismo país mediano tiende a destinar un porcentaje muy bajo del GS a pensiones, mostrando un gasto relativamente más bajo que en la OCDE. Esto puede tener su origen en los bajos niveles de cobertura y en la presencia de algunos sistemas previsionales privados. No obstante, justamente es pensiones el ítem en el cual América Latina aumenta más el gasto como porcentaje del GS (entre 1990 y 2005). América Latina tiene pequeñas diferencias respecto de la OCDE en el ítem de salud, siendo la brecha menor a 5 puntos porcentuales del GS.[20]

Dados los resultados de las comparaciones respecto a composición del GS y participación en el PIB de las diferentes áreas sociales, podría inferirse:

- Los componentes de GS en América Latina tienen una muy baja participación en el PIB, mostrando niveles inferiores a los de la OCDE de 1980.
- No obstante, América Latina destina similares porcentajes de GS a las áreas de educación, pensiones y salud, lo que implicaría que, dado el GS, las prioridades de América Latina son similares a las de la OCDE.

Si los países desarrollados constituyen el patrón de referencia en relación al GS, podría decirse que las prioridades latinoamericanas dentro del GS estarían relativamente bien asignadas, por lo que el principal déficit de América Latina en materia de GS redundaría en la magnitud relativa de este en el PIB y no en su composición.

5. Tipología de países de América Latina según el gasto social

Independientemente de los análisis anteriores, elaboraremos una tipología de los niveles de GS per cápita existente en los países latinoamericanos. Esto permite

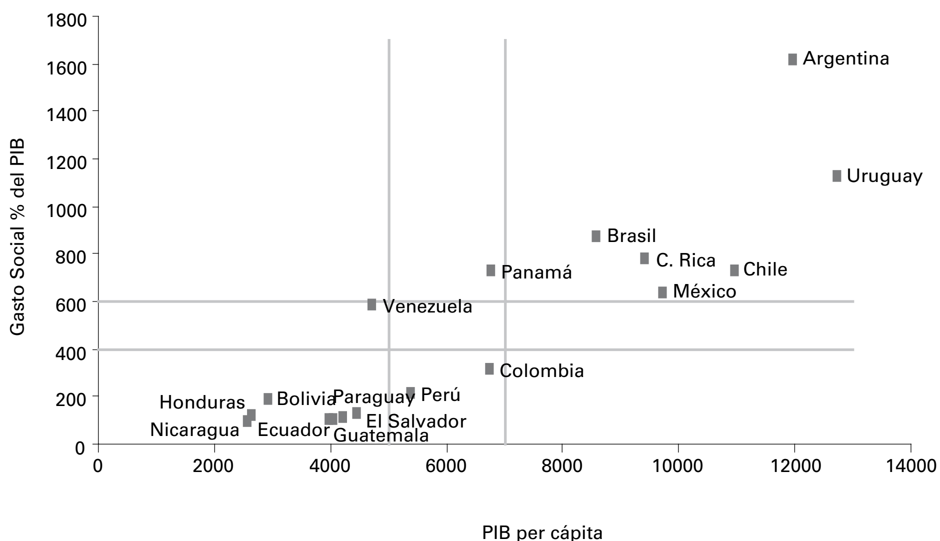
[20] Fuentes: Tanzi 2000; OCDE; UNESCO; CEPAL; Lora, 2007.

visualizar los montos efectivos de ayuda social para las personas. Es posible que países con bajo GS, como porcentaje del PIB, tengan un alto GS per cápita, gracias a que tienen un PIB per cápita alto, lo que produce que, aunque el GS no sea relativamente prioritario, este alcance niveles cuantitativos importantes.

En el Gráfico Nº 10 se presenta la situación de los países latinoamericanos respecto del GS y del ingreso per cápita. Es decir, se comprueba que además de existir una alta varianza en el GS como porcentaje del PIB, dentro de América Latina hay también una amplia diferencia en el nivel absoluto del GS. En esta región existe un grupo de 10 países con un GS per cápita inferior a US$ 350 anuales; 5 países en un nivel intermedio y 2 países –Argentina y Uruguay– con un GS per cápita superior a US$ 1.000 anuales.[21]

Gráfico Nº 10

GASTO SOCIAL (% DEL PIB) E INGRESO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA (2005)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IMF (2007).

Dadas estas grandes diferencias dentro de América Latina, elaboraremos una clasificación de países según el nivel de GS per cápita y el PIB per cápita. Al respecto, resultan tres agrupaciones de países:

21 Lo mismo observan Marcel y Rivera (2009): «Al interior de la región existe una varianza significativa en la importancia del gasto social, fluctuando entre menos del 10% del PIB en Ecuador, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua y alrededor del 20% del PIB en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay».

Cuadro Nº 1

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA A BASE DEL NIVEL DE GASTO SOCIAL PER CÁPITA Y PIB PER CÁPITA US$ (PPP) (AÑO 2005)

Grupo I: países con PIB per cápita mayor o = a US$ 7.000 y GS superior los US$ 600 PPP.	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: países con PIB per cápita entre US$ 5.000 y US$ 7.000 y GS entre US$ 400 y US$ 200 PPP.	Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: países con PIB per cápita inferior o = a US$ 5.000 PPP y GS menor o = a US$ 200 PPP.	Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Fuente: elaboración propia.

En general, para esta tipología se aprecia cierta correspondencia respecto de la incidencia del GS en el PIB (% PIB): en el grupo I,[22] la mayoría de los países presentan un GS superior a 17% (PIB); en el grupo II, el GS como porcentaje del PIB es inferior a 15% (PIB); y en el grupo III, la mayoría de los países presentan un GS inferior al 10% (PIB), constituyendo la excepción Honduras, Bolivia y Nicaragua. Además, se debe notar que en el grupo III hay incluso países que muestran un GS que no supera el 7% (PIB), como Ecuador, El Salvador y Guatemala.

En definitiva, volvemos a confirmar la gran heterogeneidad en el GS per cápita dentro de América Latina, comprobándose que, en general, los países con mayores PIB per cápita son justamente los que destinan mayor parte del ingreso hacia el GS. En consecuencia, no hay que subestimar el rol del crecimiento económico como herramienta para incrementar el GS per cápita, pues este es justamente el que en definitiva resulta más relevante para los individuos que están en una situación aflictiva.

6. Conclusiones

La participación del GS en el PIB es relativamente baja en comparación con la OCDE, para la gran mayoría de los países de América Latina. La distribución actual del GS en diferentes componentes es bastante similar a la de la OCDE.

En cuanto al *timing* y a la focalización del GS en América Latina se observan comportamientos bastante insatisfactorios. Esto se debe a que los países tienden a aplicar políticas de GS procíclicas, lo que significa que el GS no actúa cuando el desempleo asciende, por lo que tanto el mercado laboral como la ayuda social dejan desprotegidas a las familias durante la parte negativa del

[22] Países con un alto GS y PIB per cápita.

ciclo. En la misma línea, el GS tiende a ser poco focalizado, lo que significa que no está llegando justamente a los que más lo necesitan, situación que hace cuestionar bastante su rol social.

Por último, quizá cabe a futuro revisar el paradigma actual del GS, puesto que en el mundo globalizado el principal activo que tienen los trabajadores y los países es el capital humano. Un trabajador con buen capital humano está más protegido de las crisis y no depende del GS para asegurar su buen vivir. Es por ello que el GS actual no debiera enfocarse en el asistencialismo, sino en la inserción laboral exitosa de los trabajadores.

Referencias

Banco Mundial (2004). «Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?» Washington, D.C.: Banco Mundial.

CEPAL. *Base de datos CEPAL*, *Santiago: CEPAL*. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

—— (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.

—— (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL.

Cominetti, R. y G. Ruiz (1998). «Evolución del gasto público social en America Latina: 1980-1995.» *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 80.

Corporación Andina de Fomento, CAF (2004). «Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social.» Caracas: CAF.

—— (2007). «Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social. Reporte de Economía y Desarrollo 2007–2008.» Caracas: CAF.

Engel, E., A. Galetovic, and C. E. Raddatz (1999). «Taxes and Income Distribution in Chile: some Unpleasant Redistributive Arithmetic.» *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192.

Goñi, E., J. H. López, and L. Servén (2006): «Fiscal Reform for Social Equity in Latin America.» Documento presentado en la Conferencia de la Fundación CIDOB Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina. Banco Mundial, Barcelona, 6-7 de octubre.

International Monetary Fund, IMF (2007). «World Economic Outlook: Spillovers and Cycles in the Global Economy.» Washington, D.C.: IMF.

—— (2008): «World Economic Outlook: Housing and the Business Cycle.» Washington, D.C.: IMF.

Landerretche, O. (2009). «Gobernabilidad macroeconómica y desarrollo institucional.» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

Lindert, P. H. (2004). «Growing Public. Vol., The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century.» Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lora, E. A. (2007). «The Fiscal Vulnerability of Public Social Expenditures: Is Latin America Different?» Inter-American Development Bank Working Paper Nº 597.

Marcel, M. y E. Rivera (2008). «Regímenes de bienestar en América Latina.» En E. Tironi. *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar editores.

—— (2009). «Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina» En F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago: Uqbar editores.

OCDE. *Base de datos OCDE*. (http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx).

—— (2007). «Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics.» (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).

Pearson, Mark A., and J. P. Martin. (2005): «Should we Extend the Role of Private Social Expenditure?» IZA Discussion Paper Nº 1544.

Snyder, J. M., and I. Yackovlev (2000): «Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs.» Mimeo. Cambridge, Mass., MIT.

Tanzi, V. (2000). «Globalization and the Future of Social Protection.» IMF Working Paper 00/12, International Monetary Fund, Washington D.C.

UNESCO. *Base de datos UNESCO*. Institute of Statistics, Montreal. (http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx).